

# Marktversagen und die Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs in den Wohnungsmarkt

*Ngoc Doan*

Mit steigenden Wohnungsproblemen ist die Wohnungspolitik in den letzten Jahren (wieder) verstärkt ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Insbesondere in wachsenden Städten mit zunehmenden Leistbarkeitsproblemen gibt es eine rege politische Debatte darüber, inwiefern der Staat in den Wohnungsmarkt eingreifen soll. Die Meinungen dazu gehen stark auseinander. Auf der einen Seite wird behauptet, dass staatliche Eingriffe, insbesondere in den Preismechanismus, schädigende Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt haben. Demnach würden staatliche Eingriffe beispielsweise mittels Mietpreisregulierung unter anderen negative Folgen für das Wohnungsangebot hervorbringen (Keuchnigg, 2016; Lorenz/Sustala, 2019). Auf der anderen Seite ist eine Intensivierung staatlicher Eingriffe erwünscht, um unter anderen angesichts der steigenden Mieten allen Menschen den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten und gleichzeitig sozialpolitische Ziele zu erreichen (u.a. soziale Durchmischung, gesellschaftliche Integration und soziale Gerechtigkeit) (Tsenkova/Polanska, 2014; Vollmer/Kadi, 2018; Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2014). Gerade seit den 1980er Jahren kommt es durch Trends der Vermarktlichung des neoliberalen Zeitalters zu massiven Veränderungen im Wohnungssektor. Nach langen Phasen der Dekommodifizierung des Wohnens hat der Staat seitdem in vielerlei Hinsicht eine passivere Rolle in der Regulierung von Wohnungsmärkten eingenommen, ausgehend von dem marktliberalen Argument, dass sich der Staat aus Märkten zurückziehen soll (ebd.).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Debatte beleuchtet der vorliegende Beitrag die Frage der Staatsintervention in den Wohnungsmarkt aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Der Ausgangspunkt davon ist die Erkenntnis, dass es aus finanzwissenschaftlicher Sicht unterschiedliche Begründungen gibt, die den Eingriff des Staates in Märkte rechtfertigen. Inwiefern diese Rechtfertigungen für unterschiedliche Güterarten bzw. Gütermärkte zutreffend sind, hängt allerdings von den Eigenschaften ebendieser ab. Das Gut Wohnen bzw. der Wohnungsmarkt unterscheidet sich von anderen Güterarten bzw. Märkten in seinen Eigenschaften, sodass eine spezifische Betrachtung erforderlich ist, inwiefern Staatsintervention in den Wohnungsmarkt aus Sicht der Finanzwissenschaft gerechtfertigt ist.

Um diese Betrachtung durchzuführen, diskutiert der Beitrag im ersten Abschnitt die allgemeinen Begründungen des staatlichen Eingriffs in den Markt aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Der darauffolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Besonderheiten des Gutes Wohnens bzw. des Wohnungsmarktes. Aufbauend auf den allgemeinen Rechtfertigungsgründen für Staatsinterventionen werden insbesondere wirtschaftliche Besonderheiten des Gutes Wohnen in der Hinsicht untersucht, inwiefern diese Besonderheiten Implikationen in Bezug auf die Herstellung des Marktgleichgewichts sowie des gesamtwirtschaftlichen Versorgungsgrades mit diesem Gut hervorrufen und ob staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt damit begründet sind. Eine kurze Zusammenfassung rundet den Beitrag ab.

## 1 Allgemeine Begründung des Staatseingriffs in den Markt

Die finanzwissenschaftliche Literatur sieht die Rechtfertigung des Eingriffs des Staates in den Markt grundsätzlich aus drei Gründen:

- » Effizienzverbesserung durch Korrektur des Marktversagens (Allokationsfunktion)
- » Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit (Distributionsfunktion)
- » Garantie von Grund- und Freiheitsrechten durch Dekommodifizierung (Moralökonomische Funktion) (Unger et al. 2017).

Die erste Begründung für den staatlichen Eingriff zur Verbesserung des Marktzustandes resultiert aus dem Grund, dass individuelle Entscheidungen beim Marktversagen zur gesamtgesellschaftlichen ineffizienten Zuteilung von Ressourcen führen. Die Hauptursachen für allokatives Marktversagen sind Marktmacht, Informationsasymmetrien und Externalitäten (externe Effekte) (Wieser et al., 2013: 14).

Der zweite Rechtfertigungsgrund für staatliche Interventionen liegt dem Grundgedanken zugrunde, dass der Markt selbst effiziente Allokation erreichen kann, wobei das Problem darin liegt, dass effiziente Allokation nicht zwingend gerecht verteilt ist. Die Distributionsfunktion des Staates zielt drauf ab, ungerecht empfundene Allokationsergebnisse zu korrigieren, um die Existenz von Menschen, die ohne staatliche Umverteilung keine oder zu wenig Einkommen erzielen, zu sichern (Bofinger, 2011: 183; Heath, 2011: 16). Staatliches Handeln dient somit dazu, die Grundsicherung der Bevölkerung zu gewährleisten (minimales Niveau für Wohnen, Ernährung und Gesundheit) (Stiglitz/Walsh, 2010: 438).

Bei der dritten Begründung des staatlichen Eingriffs geht es im gemeinschaftsorientierten Ansatz im Unterschied zum Ansatz der Umverteilung, die auf die Korrektur von Ungerechtigkeiten und die Umverteilung von Einkommen und Vermögen fokussiert, um die Gewährleistung der menschlichen Grundbedürfnisse durch gemeinschaftliche Bereitstellung. Es geht hier um den Aspekt, dass Güter zur Grundbedürfnisbefriedigung keine Waren sind und die Kommodifizierung solcher Güter aus moralischer Sicht unverträglich ist. Trotz einer möglichen Bereitstellung solcher Güter durch den Markt wäre sie moralisch inakzeptabel, weshalb der Staat oder gemeinwirtschaftliche Träger sie selbst produzieren soll (Heath 2011: 19).

## 2 Besonderheiten des Gutes Wohnen und des Wohnungsmarktes

Wohnen ist ein besonderes Gut, das sich aufgrund seiner spezifischen Eigenschaften von anderen Wirtschaftsgütern stark unterscheidet. Dieser Abschnitt geht auf jene Eigenschaften des Gutes Wohnen ein, die für die Funktionsweise des Wohnungsmarktes hohe Relevanz aufweisen. Dazu gehören neben der fehlenden Substituierbarkeit des Gutes die Heterogenität, Immobilität, lange Lebensdauer, lange Produktionsdauer, hohe Produktionskosten und hohe Transaktionskosten. Diese charakteristischen Eigenschaften des Wohnens werden im Folgenden näher beschrieben, bevor auf die Implikationen am Wohnungsmarkt und die daraus folgenden Begründungen staatlicher Eingriffe eingegangen wird.

### 2.1 Fehlende Substituierbarkeit

Wohnen gehört zu den „basic needs“, die die Bedürfnisforschung als „notwendige Voraussetzung eines menschenwürdigen Lebens“ betrachtet (Holtmann/Schaefer, 1996: 31; Blaas et al., 1991: 11). Auf Wohnen als elementares Konsumgut kann in langfristiger Hinsicht nicht wie bei anderen Konsumgütern verzichtet werden. Es bietet den Menschen nicht nur Schutz vor Außeneinflüssen der Natur, sondern bildet außerdem die Basis für die Erfüllung weiterer Grundbedürfnisse (z.B. Ernährung und Schlaf) (Markstein, 2014: 5). Die Grundfunktion des Gutes Wohnen, nämlich zur Befriedigung des menschlichen Grundbedürfnisses, ist nicht substituierbar, wobei bei der Art der Bedürfnisbefriedigung gewisse Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Diese Substitutionsvariationen, die ändernde Wohnstandards der Wohnenden widerspiegeln, werden stark vom „Stand der kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung“ beeinflusst (Holtmann/Schaefer, 1996: 31). Die Substituierbarkeit dieses Gutes besteht somit nur im Sinne der über die Mindestversorgung hinausgehenden Qualitätsoptionen. Die über den Minimalverbrauch hinausgehende Substituierbarkeit wird durch die Heterogenität des Wohnens ermöglicht, wo es für unterschiedliche Nachfragen diverse Teilmärkte gibt (siehe *Heterogenität*) (Blaas et al., 1991: 11).

### 2.2 Heterogenität

Der hohe Komplexitätsgrad des Gutes Wohnen wird insbesondere durch seine Eigenschaft Heterogenität ausgelöst. Da jede Immobilie auf einem spezifischen Punkt im Raum liegt, sind auf dem Wohnungsmarkt keine gänzlich identischen (homogenen) Wohnungen zu finden, wodurch die Vergleichbarkeit sowie die Austauschbarkeit von Objekten begrenzt sind. Neben der Heterogenität des Gutes,

die durch die Lage des Gutes im Raum entsteht, kann die Heterogenität nach objektiven und subjektiven Faktoren aufgeteilt werden. Zu den objektiven Faktoren gehören zum einen Nutzungsrechte (Recht des Gebrauchs, Recht auf Erträge, Recht auf Veränderungen der Form und Substanz und Recht auf Übertragung an andere), wobei die Nutzungsrechte eng mit den Rechtsformen der Wohnung (Miete und Eigentum) zusammenhängen. Zum anderen zählen dazu physische Eigenschaften (Wohnungsgröße, Zimmeranzahl, Wohnungsausstattung, Gebäudetyp, Lage im Gebäude etc.). Zu den subjektiven Faktoren gehören Präferenzen der NachfragerInnen in Bezug auf das räumliche sowie das soziale Umfeld (Entfernung zum Arbeitsplatz, Prestige der Wohngegend etc.) (Blaas et al., 1991: 12).

Die Heterogenität des Wohnens führt dazu, dass der Wohnungsmarkt sowohl für AnbieterInnen als auch für NachfragerInnen unübersichtlich wird. Durch diese Besonderheit entsteht eine Segmentierung des Wohnungsmarktes anhand der zuvor erwähnten unterschiedlichen Betrachtungsebenen (Nutzungsrechte, physisch-bauliche Eigenschaften etc.). So gibt es beispielsweise eine Unterteilung des Wohnungsmarktes bei der Betrachtung der Rechtsform der Wohnungen in Eigentums- und Mietwohnungsmarkt. In Bezug auf die physisch-baulichen Eigenschaften des Gutes kann der Wohnungsmarkt anhand des Alters der Wohnung in Märkte für Neubauwohnungen und Gebrauchtwohnungen oder anhand des Gebäudetyps in Märkte für Einfamilienhaus, Reihenhaus, Mehrgeschosswohnhaus etc. eingeteilt werden (Kunnert/Baumgartner, 2012: 3; Blaas et al., 1991: 12).

## 2.3 Immobilität

Lässt man spezielle Formen des Wohnens wie „mobile homes“ oder kulturabhängige Lebensformen wie beispielsweise die „nomadische Lebensform“ außer Betracht, sind Wohnungen als Objekt an den Standort (Grund und Boden) gebunden. Aufgrund dieser Eigenschaft sind Wohnungsangebote standortabhängig, wodurch räumlich differenzierte Märkte (lokaler, regionaler Teilmarkt etc.) entstehen. Die Größe der Teilmärkte sowie der Wohnnutzen werden stark von der Verfügbarkeit des Baulands sowie infrastrukturellen Merkmalen (Verkehrsanbindung, Grundstücksaufschlüsselungen, soziale Infrastruktur etc.) beeinflusst (Blaas et al., 1991).

Die räumliche Differenzierung des Wohnungsmarktes aufgrund der Standortgebundenheit führt dazu, dass räumliche Marktungleichgewichte sektoral entstehen. So kann beispielsweise das Problem eines Angebotsmangels an einem Ort nicht durch einen Überhang an Wohnungsangeboten an einem anderen Ort gelöst werden. Angebotsmangel lässt sich vor allem in attraktiven Agglomerationsräumen feststellen, wo das Problem in den letzten Jahren

insbesondere durch Trends wie Urbanisierung noch mehr verschärft wurde. In dieser Hinsicht ist insbesondere auf die Abhängigkeit des Wohnungsmarkts von seinem vorgelagerten Markt, dem Bodenmarkt, zu nennen, wo das Angebot an Boden insbesondere in begehrten Lagen durch die Unvermehrbarkeit des Gutes hoch unelastisch ist (Ryan-Collins, 2019).

## 2.4 Lange Lebensdauer

Wohnungen sind besonders langlebig, sowohl aus technischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht. Die technische Lebensdauer des Gutes liegt bei rund 100 Jahre, wobei diese Dauer durch Erhaltungsmaßnahmen verlängert werden kann. Die lange Lebensdauer des Gutes beeinflusst den erzielbaren Nutzen im Zeitablauf, wobei zwischen internen und externen Einflussfaktoren unterschieden werden. Während unter internen Faktoren vor allem der Alterungsprozess des Objektes verstanden wird, stellen externe Faktoren Veränderungen des baulichen und sozialen Umfelds sowie veränderte Konsumpräferenzen dar. Die lange Lebensdauer hat zur Folge, dass der Wohnungsneubau relativ zum Wohnungsbestand nur einen kleinen Teil ausmacht (Blaas et al., 1991). Die Angebotsanpassung durch Neubau kann dadurch nur langsam erfolgen, was dazu noch durch andere Eigenschaften des Gutes (v.a. lange Produktionsdauer und hohe Produktionskosten) erschwert wird. Die lange Lebensdauer des Gutes verursacht außerdem die Spaltung des Wohnungsmarkts in die Teilmärkte für Neubau- und Gebrauchtwohnungen (Holtmann/Schaefer, 1996).

## 2.5 Lange Produktionsdauer

Die lange Produktionsdauer des Gutes entsteht nicht nur durch den Bau des Objektes. Sie umfasst den gesamten Prozess von der Projektidee bis zur Fertigstellung und Vermarktung des Gutes. Sie wird unter anderen von Faktoren wie Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren sowie Witterungsbedingungen beeinflusst.

Die lange Produktionsdauer führt dazu, dass Mengenanpassungen bei Nachfrageänderungen auch unter besten Bedingungen nur sehr langsam erfolgen kann, wodurch der Einfluss des Neubaus auf das Marktgeschehen beschränkt ist. Die lange Produktionsdauer des Gutes Wohnen führt außerdem dazu, dass (unerwartete) Nachfrageveränderungen Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt auslösen (Blaas et al., 1991; Wieser et al., 2013). Darüber hinaus gilt auch zu bedenken, dass durch veränderte Lebensstandards und Konsumwünsche Unsicherheiten bezüglich der am Anfang geplanten Vermarktung der Wohnungen entstehen können (Musil, 2019).

## 2.6 Hohe Produktionskosten

Wohnen ist nicht nur ein langlebiges, sondern auch ein teures Gut. Die hohen Produktionskosten des Gutes setzen sich aus den Baukosten, Grundkosten sowie Finanzierungskosten zusammen. Da der Kauf von Wohnungen meistens mit der Aufnahme von Krediten gedeckt wird, steht der Wohnungsmarkt in einer engen Beziehung zum Finanzmarkt. Aufgrund der langen Lebensdauer des Gutes ergibt sich eine langfristige Kapitalbindung sowie langfristige Kapitalrückflüsse (z.B. durch Wohnungsvermietung) (Kunnert/Baumgartner, 2012).

## 2.7 Hohe Transaktionskosten

Da das Gut Wohnen durch seine Besonderheiten, insbesondere durch seine Heterogenität und Immobilität, hohe Komplexität aufweist, ist die Verschaffung einer Marktübersicht mit hohen Transaktionskosten verbunden. Für AnbieterInnen entstehen neben Kosten zur Informationsverschaffung über konkurrierende Angebote sowie über NachfragerInnen außerdem noch Lagerungskosten, die durch Leerstände entstehen. Auf Seite der NachfragerInnen entstehen Such-, Informations- sowie Umzugskosten (Heuer, 1985; zitiert nach Blaas et al., 1991).

## 3 Rechtfertigung des Staatseingriffs in den Wohnungsmarkt

Wie im vorherigen Teil bereits erläutert wurde, weist das Gut Wohnen im Unterschied zu anderen Wirtschaftsgütern eine Reihe an Besonderheiten auf, die die Herstellung des Marktgleichgewichts, den gesamtwirtschaftlichen Versorgungsgrad und somit die Funktionsweise des

Wohnungsmarkts beeinträchtigen (Blaas et al., 1991: 11). Abbildung 1 stellt grafisch dar, welche Implikationen auf dem Wohnungsmarkt durch die Besonderheiten des Gutes entstehen und inwiefern die erläuterten Rechtfertigungsgründe für Staatsinterventionen auf den Wohnungsmarkt zutreffen. Darüber hinaus verdeutlicht die Grafik die Einflüsse anderer Faktoren auf den Wohnungsmarkt. Die detaillierte Beschreibung der durch die Besonderheiten des Wohnens verursachten Implikationen sowie der daraus resultierenden Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs in den Wohnungsmarkt erfolgt im folgenden textlichen Teil.

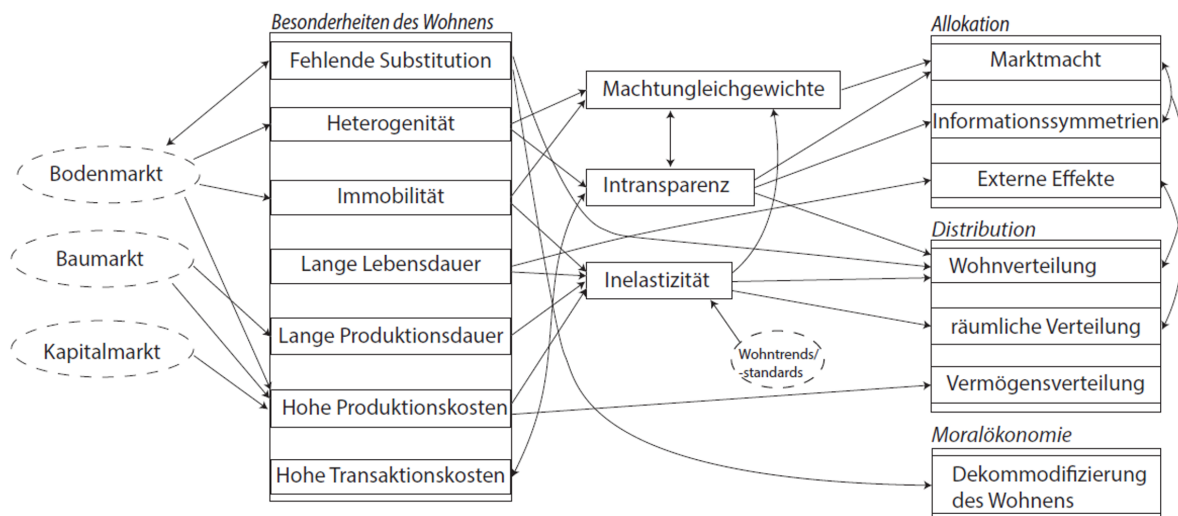
### 3.1 Staatsinterventionen zur Verbesserung der Effizienz des Wohnungsmarktes

Basierend auf den finanzwissenschaftlichen Argumentationen für Staatsinterventionen müssen bestimmte Bedingungen erfüllt werden, damit die Funktionsweise des Wohnungsmarktes gewährleistet wird. Darunter fallen, wie bereits beschrieben, vollkommener Wettbewerb, vollkommene Informationen und das Fehlen von externen Effekten (Stiglitz/Walsh, 2010). Laut Blaas (et al., 1991) werden diese Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt nicht erfüllt, weshalb hier vom Marktversagen gesprochen werden kann.

#### Unvollkommener Wettbewerb (Marktmacht)

Der Wohnungsmarkt stellt ein kompliziertes Marktkonstrukt dar, der durch die Heterogenität des Gutes Wohnen in unterschiedliche Sektoren eingeteilt wird. Aufgrund der Strukturierung des Wohnungsmarktes in Teilmärkte wird der Marktausgleich erschwert. Ein Nachfrageüberhang auf einem Teilmarkt (z.B. Einfamilienhäuser) kann nicht durch ein Überangebot auf einem anderen Teilmarkt (z.B.

**Abbildung 1:** Rechtfertigung staatlicher Interventionen in den Wohnungsmarkt aufgrund der Besonderheiten des Gutes Wohnen



Quelle: Eigene Darstellung.

Geschoßwohnungen) ausgeglichen werden. Dies führt dazu, dass Marktgleichgewichte auf den Teilmärkten bestehen, auch wenn von einem globalen Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage gesprochen werden kann (Blaas et al., 1991: 12).

Die Eigenschaft Immobilität des Gutes Wohnen hat zur Folge, dass eine Immobilie an einem bestimmten Punkt im Raum nur einmalig existiert, woraus sich unterschiedliche Konsequenzen ergeben. Zum einen gibt es keine vollkommenden Märkte, da das Gut Wohnen nicht homogen ist. Zum anderen enthält der Preis des Gutes selbst nur eingeschränkt Informationen, da zwei identische Immobilien aufgrund der Standortgebundenheit nicht existieren, wodurch ein vollständiger Vergleich unmöglich ist (Musil, 2019: 18). Aus dieser Eigenschaft des Gutes lässt sich der Wohnungsmarkt in lokalen oder regionalen Wohnungsmarkt untergliedern. Ein Marktausgleich kann aufgrund der komplexen Strukturierung des Wohnungsmarktes in unterschiedlichen Teilmärkten schwer erreicht werden. Dies impliziert, dass auf Wohnungsmärkten unvollkommener Wettbewerb besteht, da einzelne AkteurInnen ihre Marktmacht in unterschiedlichen Teilmärkten (z.B. am angespannten lokalen Wohnungsmarkt) ausüben können (Blaas et al., 1991: 12). Marktmacht kann im Mietwohnungsmarkt auch von VermieterInnen ausgenutzt werden, beispielsweise in Form von Mieterhöhungen nach Mietvertragsabschluss. Für MieterInnen entsteht aufgrund der hohen Transaktionskosten in vielen Fällen wenig Anreiz für einen Wohnungswechsel, weshalb eine Mietpreiserhöhung bewusst in Kauf genommen wird. Eine Form des staatlichen Eingriffs, die die Marktmacht von VermieterInnen einschränken kann, ist die Mietregulierung (Wieser et al., 2013).

### Informationsasymmetrien

Die Fragmentierung der Märkte und die Heterogenität des Gutes führen zur Intransparenz auf Wohnungsmärkten. Zwischen den MarktakteurInnen existieren Informationsasymmetrien in Bezug auf Verfügbarkeit, Qualität sowie Rechtstatbestände von Wohnungen (Wieser et al., 2013). Die Unübersichtlichkeit des Wohnungsmarktes fördert wie bereits erwähnt Marktmacht. Institutionelle AnbieterInnen verfügen grundsätzlich über mehr Informationen zu Angebotseigenschaften und haben aufgrund ihrer ständigen Auseinandersetzung mit dem Markt mehr Marktkenntnisse als private AnbieterInnen und NachfragerInnen. Unvollkommene Information besteht dennoch auch auf Angebotsseite, insbesondere in Bezug auf die Bonität und Kreditwürdigkeit der NachfragerInnen, was jedoch im Zusammenhang mit der Finanzierung der Wohnung bedeutend ist. Aus diesem Grund werden materielle Sicherheiten als Absicherungsform von Wohnungskrediten von Kreditgebern benötigt. Die aus der Markttransparenz ergebene Konsequenz ist, dass Markt( Fehl)entwicklungen nicht rechtzeitig erkannt werden. Mangelnde oder falsche

Informationen verleiten MarktteilnehmerInnen außerdem häufig zu irrationalen Entscheidungen (Musil, 2019: 18). Hinsichtlich der Transparenz des Wohnungsmarktes gibt es jedoch erhebliche Unterschiede in einzelnen Staaten. Als Beispiel für hohe Markttransparenz für private KäuferInnen ist die USA zu erwähnen, wo der Wohnungsmarkt von hoher Mobilität gekennzeichnet ist. Als ein Instrument der Schaffung von Markttransparenz ist hierbei die Online-Plattform des Immobiliendienstleisters zillow.com zu nennen, auf der für Angebote am Wohnungsmarkt die adressengenaue Verortung und Verkaufs- und Preisbiografie online abgerufen werden können. Im Gegensatz dazu herrscht beispielsweise auf Wohnungsmärkten kontinentaleuropäischer Staaten weniger Transparenz. Informationsasymmetrien erschweren hier MarktakteurInnen den Gesamtüberblick und erhöht das Risiko vom Marktversagen (Wieser et al., 2013: 14, Musil, 2019: 18).

### Externe Effekte

Externe Effekte sind ein weiterer Rechtfertigungsgrund für Staatsinterventionen. Dieser Grund des Marktversagens resultiert vor allem aus der Standortgebundenheit des Gutes, denn „[...] viele Wohnungen bilden eine Stadt. Eine Stadt aber wiederum ist nichts anderes als ein großer Haufen positiver wie negativer Externalitäten. Jede Veränderung auf dem Wohnungsmarkt wirkt sich daher sofort auf eine Vielzahl anderer Themen aus“ (Breyer et al., 2018: 16). Zu erwähnen sind hierbei Nachbarschaftseffekte, die durch individuelle Entscheidung am Wohnungsmarkt verursacht werden, die jedoch bei privatwirtschaftlichem Entscheidungskalkül von WohnungseigentümerInnen und InvestorInnen nicht genügend berücksichtigt werden. Positive externe Effekte (z.B. Werterhöhung) auf das benachbarte Wohnumfeld können bereits bei Investitionen zur Verbesserung einzelner Objekte entstehen. Umgekehrt können Desinvestitionen negative externe Effekte auf die angrenzende Wohnumgebung verursachen, wobei „Verslumung“ die Extremform darstellt (Wieser et al., 2013: 14).

Da alle drei Hauptformen des allokativen Marktversagens auf Wohnungsmärkten existieren und das Marktgleichgewicht des Wohnungsmarktes nicht erwartet werden kann, sind Staatsinterventionen zur Beseitigung des Marktversagens gerechtfertigt (Blaas et al., 1991: 23).

## 3.2 Staatsinterventionen zur Korrektur der Marktergebnisse am Wohnungsmarkt

Trotz einer effizienten Allokation am Wohnungsmarkt, kann eine ungerechte Verteilung ohne Staatsinterventionen entstehen. Die Rolle des Staates liegt darin, Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Teilhabemöglichkeit zu gewährleisten, weshalb der Staatseingriff aus der verlei-

tungspolitischen Perspektive gerechtfertigt ist (Kunnert/Baumgartner, 2012; Getzner et al., 2018: 20). Da auf Arbeitsmärkten stark unterschiedliche Einkommen generiert werden, ergeben sich vor allem für Haushalte mit niedrigem Einkommen Schwierigkeiten beim Zugang zum bezahlbaren Wohnraum. Aus der fehlenden Substituierbarkeit des Wohnens als Gebrauchsgut, das jedoch eng mit der Finanzierbarkeit der Haushalte zusammenhängt, ist die unterstützende Rolle des Staates für Haushalte mit Budgetbeschränkungen notwendig (Wieser et al., 2013: 12).

Durch das Vorhandensein vieler Teilmärkte und die Intransparenz des Wohnungsmarktes sind nicht nur hohe Transaktionskosten zur Schaffung einer Machtübersicht die Folgen. Die durch Heterogenität verursachte Unübersichtlichkeit des Wohnungsmarktes führt zu erheblichen Unterschieden in der Preisgestaltung, vor allem in Mietmärkten, auf die insbesondere einkommensschwache Personen angewiesen sind (Holtmann/Schaefer, 1996).

Aufgrund der Bodengebundenheit des Wohnens werden Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt von Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte am Bodenmarkt stark beeinflusst. Boden ist nicht vermehrbar und daher besonders in begehrten Lagen begrenzt. Aufgrund der Unvermehrbarkeit des Bodens führt eine Nachfrageerhöhung nicht zu einer Erhöhung des Angebots, sondern treibt lediglich Bodenpreise in die Höhe, was sich in weiterer Folge am Wohnungsmarkt in den Produktionskosten widerspiegelt (Knoll et al., 2017: 349). Die Bindung des Gutes Wohnen an einem bestimmten Standort verhindert eine nachfrageorientierte Ausdehnung des Wohnungsangebots, wodurch es an den Standorten mit hohen Nachfragen zu einer Verknappung des Gutes kommt. Die begrenzte Verfügbarkeit und die steigenden Preise von Wohnungen, insbesondere in attraktiven Lagen, führen einerseits dazu, dass für finanziell starke AkteurInnen am Wohnungsmarkt neue Chancen zur Vermögensvermehrung entstehen, andererseits wird dadurch der Anteil an preiswertem Wohnraum verringert, der insbesondere für finanziell schlechter gestellte Menschen bedeutend ist (Markstein, 2014: 5).

Der Wohnungsmarkt ist durch seine Inelastizität geprägt, die nicht nur durch die Immobilität des Wohnens, sondern auch durch Besonderheiten wie lange Lebensdauer, lange Produktionsdauer und hohe Produktionskosten verursacht werden. Bei steigenden Nachfragen nach Wohnungen braucht es aufgrund der Langlebigkeit und langen Produktionsdauer des Gutes eine geräumige Zeit, bis neue Angebote auf den Markt kommen und ein partieller Marktgleichgewicht erreicht wird. Anstatt einer Mengenanpassung kommt es kurzfristig zu einer Preisanpassung, die eine ausreichende Versorgung aller sozialen Schichten erschwert und staatliche Eingriffe notwendig macht (Blaas et al., 1991: 14). Weiters stehen der unterschiedlichen Finanzierungskraft der NachfragerInnen hohe Kosten des Gutes (bzw. hohe Nutzungskosten) gegenüber, was ohnehin

die Gefahr einer Unterversorgung der finanziell Benachteiligten bei fehlendem staatlichen Eingriff hervorbringt (Blaas et al., 1991: 25; Holtmann/Schaefer, 1996: 32).

Neben der Funktion als Wirtschaftsgut weist Wohnen außerdem auch Eigenschaften eines Sozialgutes auf (Jenkins 2001, zitiert nach Kunnert/Baumgartner, 2012: 8). Der Zugang zu Wohnraum und zu dessen Qualität wird stark von der sozialen Lage der NachfragerInnen bestimmt. Einkommensschwache Haushalte wohnen häufig in kleineren Wohnungen, die nicht nur schlechter ausgestattet sind, sondern auch oft auch überbelegt sind (Der Standard, 2019). Sie haben weniger Zugangsmöglichkeiten zu Frei- und Grünräumen sowie auch zu höher qualitativen sozialen Bildungsangeboten in ihrer Wohnumgebung. Soziale Verhältnisse und soziale (Un-)gleichheit werden somit durch die Lage des Gutes stark beeinflusst (Bacher/Tamesberger, 2019: 184).

Die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum durch die (Um-)Verteilungspolitik stellt in der Finanzwissenschaft eine fundamentale Staatsfunktion dar. Darüber hinaus beziehen sich Verteilungsziele vor allem in der Sozial- und Wohnungspolitik auf die Verteilung der Leistungen auf bestimmte Gruppen (Vermögensverteilung) sowie auf die räumliche Verteilung (Gutheil-Knopp-Kirchwald, 2016).

Die Verteilung des Wohnimmobilienvermögen als ein staatliches wohnungspolitisches Ziel ist bedeutend, da der Wohnungsbestand einen der wichtigsten Vermögensbestandteile eines Staates darstellt, wie in Politiken zum Erwerb von Wohnungseigentum beobachtet werden kann (Kunnert/Baumgartner, 2012: 8). Immobilienpreise sind außerdem mit Vermögens- und Verschuldungsstrukturen von Haushalten eng verknüpft, weshalb die Wohnungsfrage eine bedeutende Verteilungsfrage ist (Bacher/Tamesberger, 2019).

Durch die räumliche Verteilung des Gutes Wohnen können Lebensqualitäten und Chancen der Bevölkerung stark beeinflusst werden, wobei sozial benachteiligte Gruppen besonders betroffen sind. Die Segregation (ungleiche räumliche Verteilung) unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen würde eine Reihe an negativen Effekten verursachen. Darunter fällt der erschwerte Zugang der sozial benachteiligten Gruppen zu attraktiven Nachbarschaften, wodurch der soziale Aufstieg und die gesellschaftliche Integration dieser Gruppen behindert werden (Dohnke et al., 2012: 10). Der Wohnungsmarkt bestimmt ausschlaggebend die räumliche Verteilung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in einer Stadt, da der gesamtwirtschaftliche Versorgungsgrad mit dem Gut unter anderen stark von den finanziellen Möglichkeiten der NachfragerInnen abhängt. Wohnen wird darüber hinaus gesellschaftlich als ein meritorisches Gut betrachtet, das aus güterwirtschaftlicher Argumentation den Eingriff des Staates erforderlich

macht, denn ohne Interventionen (wie Transferzahlungen) beispielsweise die baulichen, hygienischen und sozialen Zustände des Gutes ein Niveau erreichen, das gesellschaftlich nicht akzeptiert wird (Sotelo, 2001).

#### **Allokation versus Distribution**

Der Eingriff des Staates zur Korrektur der Marktergebnisse ist, wie an der obigen Ausführung ersichtlich ist, aus unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt. Dabei scheint die Trennung der beiden Aufgaben des Staates, Allokation und Distribution, klar zu sein. Schwierig ist dabei jedoch, das richtige Verhältnis zwischen Allokation und Distribution zu finden (Trade-Off). Dies lässt sich dadurch argumentieren, dass staatliches Handeln Kosten verursacht, wodurch Wohlfahrtsverluste entstehen (Getzner et al., 2018: 18). Im Idealfall soll zwischen Allokation und Distribution abgewogen und eine Lösung gefunden werden, die kostengünstig (effizient) und gesellschaftlich gewünscht (gerecht) ist (Blaas et al, 1991: 25f; Getzner et al., 2018: 18).

### **3.3 Staatsinterventionen in den Wohnungsmarkt aus moralökonomischer Sicht**

Neben den zwei „klassischen“ Rechtfertigungsgründe von Staatsinterventionen trifft das dritte Argument aus moralischer Sicht besonders auf den Wohnungsmarkt zu, bei dem Staatsinterventionen als „gemeinschaftliche/kollektive Entscheidungen und die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für individuelles Handeln im Sinne von Garantie von Grund- und Freiheitsrechten und einer gewünschten gesellschaftlichen Entwicklung (Ethik) begründet werden“ (Getzner et al., 2018: 17f). Auf Wohnen kann auf Dauer generell nicht verzichtet werden, da es zu den Grundbedürfnissen des Menschen gehört. Da beim Gut Wohnen eine Bandbreite an unterschiedlichen Qualitätsstufen, Wohnformen, Standorten etc. existiert, wäre eine gewisse Substituierbarkeit, jedoch nur über den Mindestkonsum hinaus, vorhanden. Ein gänzlichliches Ausschließen des Konsums ist jedoch unmöglich, wodurch sich die Frage ergibt, ob eine rein vom Markt geschaffene Bereitstellung des Gutes aus moralischer Sicht vertretbar ist, wenn es zu einer Unterversorgung eines Grundbedürfnisses kommt. Aus dieser Sicht stellt das zweifellos eine Aufgabe des Wohlfahrtsstaates dar, allen Menschen den Zugang zu essentiellen Gütern zu ermöglichen, da eine Unterversorgung eines Grundbedürfnisses moralische Vorstellungen verletzt (Heath 2011, zitiert nach Unger et al., 2017: 7).

## **4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Wohnungsprobleme (z.B. steigende Mietpreise, Überbelegung von Wohnungen etc.) stellen oft Themen medialer Berichte dar. Die Wohnungsfrage ist in den vergangenen Jahren immer mehr in den Mittelpunkt politischer Aufmerksamkeit gerückt, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob der Staat in den Markt eingreifen soll. Während staatliche Eingriffe auf der einen Seite als kontraproduktiv angesehen werden, da die Leistungsfähigkeit des Marktes dadurch eingeschränkt wird, sind auf der anderen Seite stärkere Eingriffe des Staates erwünscht, um leistbaren Wohnraum für alle sozialen Gruppen zu sichern. Seit den 1980er Jahren kommt es zur Deregulierung des Wohnungsmarkts, mit dem marktliberalen Argument, dass sich der Staat aus Märkten zurückziehen soll. Dieser Beitrag behandelt die Frage der Staatsintervention in den Wohnungsmarkt aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Inwiefern die unterschiedlichen Rechtfertigungsgründe für Staatsintervention in den Markt für den Wohnungsmarkt zutreffend sind, wird in diesem Beitrag diskutiert. Da die Rechtfertigungsgründe staatlicher Eingriffe stark von den Besonderheiten des betroffenen Gutes abhängen, werden vorangestellt die Besonderheiten des Wohnens skizziert.

Im Unterschied zu anderen Wirtschaftsgütern weist Wohnen eine Reihe an spezifischen Eigenschaften auf, die den Umgang mit diesem Gut auf dem Markt immer komplexer machen. Diese Eigenschaften führen zu Implikationen auf dem Wohnungsmarkt, nicht nur in Bezug auf die Herstellung des Marktgleichgewichts, sondern auch auf den Versorgungsgrad mit dem Gut Wohnen, weshalb Staatsinterventionen begründet sind. Alle Gründe für allokativen Marktversagen, nämlich Marktmacht, Informationsasymmetrien und externe Effekte, treten auf Wohnungsmärkten auf. Als Beispiel kann genannt werden, dass attraktive Ballungsräume generell mehr als peripher gelegene Orte nachgefragt werden. Aufgrund der Eigenschaft Immobilität kann Angebotsüberschuss an einem Ort jedoch nicht an einen anderen Ort mit Angebotsmangel verlegt werden, weshalb Marktmacht lokal entstehen kann. Die Eigenschaft Heterogenität verursacht unter anderen Informationsasymmetrien, da der Wohnungsmarkt durch die Heterogenität des Gutes in verschiedene Teilmärkte gegliedert ist und die Übersichtlichkeit des gesamten Wohnungsmarktes dadurch beeinträchtigt wird. Unvollkommene Information, sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite, erschwert den Marktüberblick und fördert Marktversagen. Externe Effekte treten auf Wohnungsmärkten auf, da Änderungen einzelner Objekte Auswirkungen auf die Nachbarschaft haben, wobei zwischen positiven (Aufwertung) und negativen (Extremfall: Verslumung) Externalitäten unterschieden wird.

Der Eingriff des Staates aus verteilungspolitischer Sicht ist

ebenfalls gerechtfertigt. Da das Gut Wohnen mit hohen Kosten verbunden ist und eine reine Marktallokation unerwünschte Ergebnisse in Form einer Unterversorgung von einkommenschwächerer Bevölkerung verursachen kann, sind Eingriffe des Staates zur Korrektur des Marktergebnisses gerechtfertigt, wobei es neben der Verteilung der Wohnraumversorgung auch die Verteilung von Immobilienvermögen und die räumliche Verteilung gibt.

Die fehlende Substituierbarkeit des Gutes Wohnen, welches ein menschliches Grundbedürfnis darstellt, rechtfertigt den dritten Grund des staatlichen Eingriffs in den Wohnungsmarkt aus moralökonomischer Sicht.

Der vorliegende Beitrag hat insgesamt gezeigt, dass Rechtfertigungsgründe für Staatsintervention in den Wohnungsmarkt aufgrund der Besonderheiten des Gutes Wohnen nicht nur gegeben, sondern auch notwendig sind, da auf Wohnen als essentielles Konsumgut auf Dauer nicht verzichtet werden kann. Einige Besonderheiten dieses Gutes Wohnen führen ohne staatliche Eingriffe zu Ungleichgewichten und Preisdifferenzierungen in betroffenen Teilmärkten, andere verursachen wiederum massive externe Effekte auf die Nachbarschaft. Neben der Not-

wendigkeit staatlicher Eingriffe hinsichtlich der Effizienzargumente sind Gerechtigkeitsargumente ein bedeutender Aspekt in der Verteilungspolitik. Darüber hinaus gilt zu berücksichtigen, dass bei allen staatlichen Eingriffen die Abwägung zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitsaspekten bedeutend ist, um das bestmögliche Verhältnis davon zu finden und Wohlfahrtseffekte zu maximieren. Wohnungspolitische Interventionen in den Wohnungsmarkt stehen aus finanzwissenschaftlicher Sicht außer Frage, die Streitfrage besteht jedoch darin, in welcher Intensität der Staat dabei in das Marktgeschehen eingreifen soll. Dafür sind jedoch nicht nur Auseinandersetzungen mit dem Wohnungsmarkt selbst notwendig. Aufgrund der starken Verknüpfung des Wohnungsmarkts mit dem Boden- und Bauproduktmarkt sind Beobachtungen der Entwicklungen auf diesen vorgelagerten Märkten für wohnungspolitische Überlegungen von großer Relevanz.

## Quellenverzeichnis

- Bacher, J.; Tamesberger, D.; 2019: Wie kann günstiger Wohnraum definiert werden und was sind sinnvolle Maßnahmen, um diesen zu erweitern?
- Beer, C.; Wagner, K.; 2012: Wohnkostenbelastung der österreichischen Haushalte: Ergebnisse einer aktuellen Erhebung. OenB.
- Blaas, W.; Rüscher, G.; Brezina, B.; Doubek, C.; 1991: Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Reformperspektiven für die österreichische Wohnungspolitik. Böhlau. Wien.
- Bofinger, P.; 2011: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten. 3. Auflage. Pearson.
- Breyer, F.; Hoffmeister-Kraut, N.; Wrede, M.; Simons, H.; Vandrei, L.; Theurl, T.; Henger, R.; Kholodilin, K./Kohl, S.; 2018: Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?
- Der Standard; 2019: Jeder Siebente in Österreich lebt in zu enger Wohnung. Abgerufen von: <https://www.derstandard.at/story/2000096183365/jeder-siebente-in-oesterreich-lebt-in-zu-enger-wohnung>, am 15.10.2020.
- Dohnke, J.; Seidel-Schulze; A. Häußermann, H.; 2012: Segregation, Konzentration, Polarisierung: sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009. Berlin: Dt. Inst. Für Urbanistik (Difu-Impulse).
- Expertenkommission Wohnungspolitik (Wohnungspolitik), 1995: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand.
- Getzner, M.; Köhler, B.; Krusch, A.; Plank, L.; 2018: Vergleich europäischer Systeme der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (Endbericht-Langfassung). AK Wien. Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G.; 2014: Herausforderungen einer gerechten Wohnungspolitik. IFIP-Jahrestagung 2014. TU Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G.; 2016: Verteilungspolitik im Wohnungswesen – der Stellenwert der sozialen Wohnungswirtschaft. VWBF - Symposium 2016.
- Häpke, U.; 1994: Nachfrager und Nachfragerverhalten an den Wohnungsmärkten.
- Heath, J.; 2011: Three Normative Models of the Welfare State. In: Public Reason 3 (2): 13-44.



- Holtmann, E.; Schaefer, R.; 1996: Wohnen und Wohnungspolitik in der Großstadt. Eine empirische Untersuchung über Wohnformen, Wohnwünsche und kommunalpolitische Steuerung in Nürnberg. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Jenkis, H.; 2001: Kompendium der Wohnungswirtschaft (4. Auflage). Oldenbourg. München.
- Keuchnigg, C.; 2016: Markt und Staat im Wohnungswesen. WPZ.
- Knoll, K.; Schularick, M.; Steger, T.; 2017: No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012. In: American Economic Review 2017, 107 (2): 331-353.
- Lorenz, H.; Sustala, L; 2019: Wohnst du schon oder regulierst du noch?. Agenda Austria.
- Markstein, M.; 2014: Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz– ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. TU München. München.
- Musil, R.; 2019: Immobiliengeographie: Märkte- Akteure- Politik.
- Ryan-Collins, J.; 2019: Breaking the housing-finance cycle. Präsentation. Wien.
- Sotelo, R.; 2001: Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik. European business school.
- Stiglitz, E., J., Walsh, E., C., (2010): Mikroökonomie. Band 1 zur Volkswirtschaftslehre (4. Auflage). Oldenbourg. München.
- Tsenkova, S.; Polanska, D. V.; 2014: Between state and market: housing policy and housing transformation in post-socialist cities. GeoJournal (2014).
- Unger, B., van der Linde, D., Getzner, M., (2017): Public or Private Goods? Redefining Res Publica. Elgar. Cheltenham (UK), Northampton, MA (USA).
- Vollmer, L; Kadi, J.; 2018: Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft.
- Wieser, R.; Mundt, A.; Amann, W.; 2013: Staatsausgaben für Wohnen und deren Wirkung im internationalen Vergleich.